VGH München, Urteil v. 28.11.2025 – 4 B 24.1686

Titel:

Pauschalierung der Stundensätze für ehrenamtliche Feuerwehrdienstleistende

Normenketten:

BayFwG Art. 28 Abs. 4

BayKAG Art. 8

Leitsatz:

Die Pauschalierung der Stundensätze für ehrenamtliche Feuerwehrdienstleistende nach Art. 28 Abs. 4 Satz 1 BayFwG muss anhand ortsbezogener Erfahrungswerte erfolgen; sie darf sich nicht allein an einem landesweiten Durchschnittssatz orientieren. (Rn. 12)

Schlagworte:

Feuerwehrkosten, Kosten der ehrenamtlichen Feuerwehrdienstleistenden, Pauschalierung der Einsatzstundenkosten, Orientierung an den jeweiligen örtlichen Verhältnissen, Feuerwehreinsatz, Kostenbescheid, kommunale Feuerwehrkostensatzung, Personalkosten, Pauschalierung, ortsbezogene Kalkulation

Vorinstanz:

VG Augsburg, Urteil vom 22.01.2024 – 7 K 22.498

Fundstellen:

KommJur 2026, 98

LSK 2025, 36306

Tenor

I. Die Berufung wird zurückgewiesen.

II. Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Klägerin wendet sich gegen die Verpflichtung zur Erstattung von Kosten für einen Feuerwehreinsatz anlässlich eines Verkehrsunfalls.

2
Mit Bescheid vom 2. Juli 2021 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 1. Februar 2022 forderte die Beklagte von der Klägerin Kostenerstattung in Höhe von 3.475,03 Euro. Dabei wurde zur Ermittlung der angefallenen Einsatzstundenkosten für die ehrenamtlichen Feuerwehrdienstleistenden gemäß Nr. 3.2 der Satzung über Aufwendungs- und Kostenersatz für Einsätze und andere Leistungen der Feuerwehren in der Stadt Günzburg (Feuerwehrkostensatzung) vom 17. September 2020 ein Stundensatz von 32,00 Euro angesetzt, der auf folgender Kalkulation der Beklagten beruhte:

3

Jahr	2017	2018	2019	
Einsatzstunden	5.681	6.369	6.453	
Kostenstelle				
1300.4000	Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit	€ 57.537,10	€ 70.871,40	€ 76.268,60
	Art. 11 BayFwG; Art. 9 Abs. 5 Nr. 1 Alt. 1 BayFwG (Einsatzpauschale EUR 8,- pro P.)			

1300.4010	Nebenausgaben für ehrenamtliche Tätigkeit Verpflegungskosten bei längeren Einsätzen / Ausbildungsveranstaltungen, Art. 9 Abs. 5 Nr. 1 Alt. 2 BayFwG	€ 660,25	€ 1.818,86	€ 1.556,35
1300.4160	Vergütung für Feuerwehrdienstleistende Vergütungen für Teilnahme an Sicherheitswachen	€ 19.040,80	€ 18.071,10	€ 17.989,40
1300.4400	Sozialvers.-Beitrag/ ehrenamtliche Tätigkeit Sozialvers.-Beiträge und Steuer für Aufwendungen unter 1300.4160	€ 1.152,96	€ 1.201,08	€ 1.291,44
1300.4460	Sozialvers.-Beitrag Feuerwehrdienstleistende	€ 72,28	€ 491,03	€ 726,20
300.4501	Kosten für ärztl. Dienste Arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen durch beauftragten Betriebsarzt	€ 4.004,57	€ 4.679,10	€ 4.552,65
1300.5601	Schutzkleidung	€ 32.907,52	€ 29.754,13	€ 40.993,43
1300.5620	Aus- und Fortbildung Aufwendungen für Teilnahmegebühren, für Fortbildungen, Führerscheine oder in Rechnung gestellte Ausbildervergütung für aktive Feuerwehr	€ 31.752,15	€ 23.406,68	€ 36.551,27
1300.6610	Mitgliedsbeiträge Kreisfeuerwehrverband sowie Verein Bayerisches Feuerwehrerholungsheim	€ 1.047,60	€ 1.309,36	€ 1.325,60
1300.6770	Erstattungen an Dritte Art. 10 BayFwG, Art. 9 Abs. 3 BayFwG	€ 12.904,96	€ 17.938,98	€ 16.555,68
1300.6440	Haftpflichtversicherung „Sammelhaftpflichtversicherung für Feuerwehrtätigkeit“ und „Freiwillige Feuerwehr Haftpflichtversicherung + Unfallversicherung“	€ 406,79	€ 408,71	€ 405,50
1300.4140	Beschäftigungsentgelte	€ 15.863,86	€ 16.456,69	€ 16.370,30
1300.4340	ZVK-Beitrag für Beschäftigte	€ 1.320,46	€ 1.367,77	€ 1.339,66
1300.4440	Sozialversicherungsbeitrag Beschäftigte	€ 3.225,25	€ 3.232,79	€ 3.405,78
Summe der Kosten	€181.896,55	€ 187.774,89	€ 215.926,08	
Kosten Einsatzstunde	32,02	€ 29,99	€ 33,99	
Durchschnittliche Kosten je Einsatzstunde:	€ 32,-			

4

Auf Anfechtungsklage der Klägerin hin hob das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 22. Januar 2024 die angefochtenen Bescheide auf, soweit darin ein höherer Kostenersatz als 2.919,13 Euro festgesetzt wurde; im Übrigen wies es die Klage ab. Zur Begründung der die Personalkosten in Höhe von 555,90 Euro betreffenden Teilaufhebung führte das Gericht aus, es fehle an einer hinreichenden Kalkulationsgrundlage des in der Kostensatzung festgesetzten Pauschalsatzes von 32 Euro pro Einsatzstunde. Zur Ermittlung der Pauschalsätze sei der ansatzfähige Gesamtkostenaufwand im jeweiligen Bezugszeitraum zu ermitteln und der Gesamtkostenbetrag dann durch die Anzahl der Einsatzstunden im jeweiligen Bezugszeitraum zu dividieren. Berücksichtigungsfähig seien nur in unmittelbarem Zusammenhang mit den zum Einsatz bereitgehaltenen Feuerwehrdienstleistenden stehende Positionen, nicht auch solche, die zu den allgemeinen Kosten der Einrichtung Feuerwehr zählten. Hiernach sei die Kostenposition 1300.4160 (Vergütung für Feuerwehrdienstleistende für Sicherheitswachen) nicht ansatzfähig, da die Beklagte im Verzeichnis der Pauschalsätze als Anlage zur Kostensatzung unter Nr. 3 (Personalkosten) für die Abstellung ehrenamtlicher Feuerwehrdienstleistender zu Sicherheitswachen einen eigenen Stundensatz von 16,10 Euro festgesetzt habe (Nr. 3.3 Buchst. c). Die Nichtberücksichtigungsfähigkeit der Position 1300.4160 habe zur Folge, dass auch die Position 1300.4400 nicht berücksichtigungsfähig sei. Ferner sei die Kostenposition 1300.4140 (10% der Beschäftigungsentgelte für die Freistellung zu Einsätzen von vier hauptberuflich bei der Beklagten angestellten Gerätewarten) nicht ansatzfähig, da sie im Widerspruch zur

gesetzlichen Wertung in Art. 10 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BayFwG i. V. m. Art. 9 Abs. 1 Satz 4 BayFwG stehe, wonach nur private Arbeitgeber die Erstattung des für Zeiten der feuerwehrdienstbedingten Freistellung an Ehrenamtliche fortgezahlten Arbeitsentgelts verlangen könnten. Die Nichtberücksichtigungsfähigkeit der Position 1300.4140 habe zur Folge, dass auch die Positionen 1300.4340 und 1300.4440 nicht berücksichtigungsfähig seien, da diese sich auf die Position 1300.4140 bezögen. Auch der Ansatz der Kostenpositionen 1300.4000, 1300.4010, 1300.4460, 1300.4501, 1300.5601, 1300.5620, 1300.6610 und 1300.6440 sei nicht rechtsfehlerfrei erfolgt. Insoweit handle es sich um sog. Vorhaltekosten, also solche, die sich nicht unmittelbar einem konkreten Feuerwehreinsatz zuordnen ließen, wie beispielsweise Kosten für die Ausbildung oder die allgemeine Verwaltung. Diese fielen unabhängig davon an, ob es zu Pflichteinsätzen der Feuerwehr komme. Bei der erforderlichen Kalkulation von Pauschalsätzen nach Art. 28 Abs. 4 Satz 1 BayFwG seien die Vorhaltekosten grundsätzlich in voller Höhe ansatzfähig, wie sich aus Art. 28 Abs. 4 Satz 2 BayFwG und aus dem Rechtsgedanken des über Art. 28 Abs. 4 Satz 1 Halbs. 2 BayFwG entsprechend anwendbaren Art. 8 Abs. 2 Satz 3 KAG ergebe; allerdings sei nach Art. 28 Abs. 4 Satz 2 BayFwG eine gemeindliche Eigenbeteiligung vorzusehen. In der Literatur werde vertreten, dass sich die Gemeinde dabei am überschlägigen durchschnittlichen Verhältnis der Einsatztätigkeit der Feuerwehrdienstleistenden zu deren Gesamtdienststunden orientieren solle. Die Gesamtzahl der Dienststunden umfasse zusätzlich zu den eine reale Gefahr bzw. einen realen Schaden voraussetzenden Einsatzstunden auch Ausbildungsveranstaltungen, Übungen, Sicherheitswachen, Bereitschaftsdienst oder Wartungs- bzw. Verwaltungstätigkeit. Die Beklagte habe bei der Kalkulation der Personalkosten keine gemeindliche Eigenbeteiligung berücksichtigt, die die Vorteile für die Allgemeinheit angemessen berücksichtige. Sie habe auf Nachfrage sinngemäß mitgeteilt, dass bei den einsatzunabhängigen Positionen der gesamte Kostenbetrag angesetzt worden sei. Ihre Kalkulation leide demnach hinsichtlich der Personalkosten an so erheblichen methodischen Mängeln, dass sie nicht geeignet sei, den vergleichsweise hoch angesiedelten Stundensatz für ehrenamtliche Feuerwehrdienstleistende zu tragen. Zu keinem anderen Ergebnis führe der Umstand, dass nach dem der gemeinsamen Mustersatzung des Bayerischen Gemeindetags, des Bayerischen Städtetags, des LandesFeuerwehrVerbands Bayern e.V. sowie des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands vom September 2020 beigefügten Verzeichnis der Pauschalsätze eine Auswertung verschiedener Satzungen bayerischer Gemeinden einen durchschnittlichen Stundensatz von 28 Euro ergeben habe. Art. 28 Abs. 4 Satz 1 BayFwG verlange stets eine einzelfallbezogene Kalkulation der jeweiligen Gemeinde. Das Gericht folge nicht der in der Rechtsprechung zum Teil vertretenen Auffassung, dass es ausreiche, einen Betrag als Stundensatz festzulegen, der in keinem groben Missverhältnis zu realistischen Stundenkosten stehe.

5
Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts wendet sich die Beklagte mit der vom Senat wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassenen Berufung. Sie trägt vor, unzutreffend sei schon die Grundannahme des Verwaltungsgerichts, dass bezüglich der Personalkosten stets eine einzelfallbezogene Kalkulation der jeweiligen Gemeinde erforderlich sei. Vielmehr sei der von einigen Verwaltungsgerichten vertretenen Auffassung zu folgen, wonach es ausreichend sei, einen in keinem groben Missverhältnis zu realistischen Stundenkosten liegenden Betrag als Stundensatz festzulegen. Dem Einwand einer fehlenden eigenen Kalkulationsgrundlage sei entgegenzuhalten, dass bei ehrenamtlichen Feuerwehrdienstleistenden eine der Berechnung der Strecken- und Ausrückestundenkosten vergleichbare Kalkulation nicht möglich und deshalb auch nicht erforderlich sei. Es erschließe sich nicht, welche Parameter einer Kalkulation zugrunde gelegt werden könnten; Grundlage könne nur der tatsächliche Aufwand für Verdienstausfall, Lohnfortzahlung oder Entschädigung sein, was aber dem Pauschalierungsgedanken widerspreche. Angemessen sei daher insbesondere ein Stundensatz, der sich an Erfahrungswerten kommunaler Spitzenverbände orientiere. Hinzu komme, dass Vorhaltekosten gemäß Art. 28 Abs. 4 Satz 2 BayFwG lediglich bei Sachkosten, nicht aber bei Personalkosten berücksichtigt werden könnten und dass auch nur bei den Sachkosten unterschiedliche Anschaffungskosten zu unterschiedlichen Stundensätzen führen könnten. Aufgrund dieser Erwägungen sowie des Umstands, dass der Wortlaut des Art. 28 Abs. 4 BayFwG eine eigene Kalkulation nicht ausdrücklich vorschreibe und mit der vorgesehenen Pauschalierungsmöglichkeit eine Verwaltungsvereinfachung bezwecke, sprächen die besseren Argumente dafür, dass eine einzelfallbezogene Kalkulation nicht stets erforderlich sei. Hiernach sei es unbeachtlich, dass sich die Beklagte überobligatorisch an einer Kalkulation der Personalkosten „versucht“ habe, die nach Auffassung des Erstgerichts fehlerhaft sei. Der angesetzte Stundensatz von 32,00 Euro orientiere sich zwar nicht an den Erfahrungswerten der kommunalen Spitzenverbände, da im erwähnten Rundschreiben vom

September 2020 ein Stundensatz von 28 Euro empfohlen werde; bei einer Erhöhung um das 1,14-Fache bestehe aber jedenfalls kein grobes Missverhältnis zu realistischen Stundenkosten.

6
Die Beklagte beantragt sinngemäß,

7
unter teilweiser Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 22. Januar 2024 die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

8
Die Klägerin beantragt, die Berufung zurückzuweisen.

9
Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

I.

10
Die Berufung der Beklagten gegen den der Anfechtungsklage stattgebenden Teil des Urteils des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 22. Januar 2024 hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat den angegriffenen Kostenbescheid vom 2. Juli 2021 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 1. Februar 2022 zu Recht aufgehoben, soweit darin auf der Grundlage eines Pauschalsatzes von 32,00 Euro pro Einsatzstunde auch Kostenanteile für ehrenamtliche Feuerwehrdienstleistende in Höhe von insgesamt 555,90 Euro enthalten waren. Die auf Art. 28 BayFwG gestützte Verpflichtung zum Ersatz der Aufwendungen für den Feuerwehreinsatz war insoweit rechtswidrig und verletzte die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

11
Der in Nr. 3.2 der Feuerwehrkostensatzung der Beklagten vom 17. September 2020 normierte Pauschalsatz von 32,00 Euro pro Einsatzstunde für die ehrenamtlichen Feuerwehrdienstleistenden durfte dem Kostenbescheid nicht zugrunde gelegt werden. Er ließ sich, wie das Verwaltungsgericht im Einzelnen zutreffend dargelegt hat, nicht auf die im erstinstanzlichen Verfahren vorgelegte Kalkulation stützen, da diese erhebliche methodische Mängel aufwies; dies wird im Berufungsverfahren auch von der Beklagten nicht mehr in Frage gestellt. Entgegen ihrer Auffassung kann aber der satzungsrechtlich festgelegte Betrag von 32,00 Euro auch nicht (ersatzweise) durch die Bezugnahme auf den von den kommunalen Spitzenverbänden und anderen fachkundigen Stellen in einem Rundschreiben vom September 2020 mitgeteilten landesweiten Durchschnittsstundensatz von 28 Euro gerechtfertigt werden, zu dem er nicht in einem groben Missverhältnis steht. Eine so weitgehende Pauschalierung ohne konkreten Ortsbezug, wie sie auch von einigen Verwaltungsgerichten akzeptiert wird (vgl. VG Ansbach, U.v. 19.9.2018 – AN 14 K 16.01955 – juris Rn. 58; VG Würzburg, U.v. 15.4.2021 – W 5 K 20.1177 – juris Rn. 45; VG Regensburg, U.v. 8.8.2023 – RO 4 K 21.2115 – UA S. 13 ff.), lässt die geltende Gesetzeslage nicht zu (so auch Schober, Kostenersatz nach Feuerwehreinsätzen in Bayern, 3. Aufl. 2017, Rn 155a; Forster/Pemler/Remmele, Bayerisches Feuerwehrgesetz, Stand 4/2024, Art. 28 Rn. 67).

12
Nach Art. 28 Abs. 4 Satz 1 BayFwG können die Gemeinden durch Satzung in entsprechender Anwendung von Art. 2 und Art. 8 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) Pauschalsätze für den Ersatz der Kosten bei der Erfüllung von Aufgaben nach Art. 4 BayFwG festlegen. Die Vorschrift ermöglicht es den örtlichen Trägern der Feuerwehr, zur Ermittlung der durch die Einsätze verursachten Personal- und Sachkosten feste Beträge für bestimmte Berechnungseinheiten (Einsatzstunden, Entfernungskilometer etc.) festzulegen und damit die ansonsten erforderliche Einzelabrechnung der konkret entstandenen Kosten zu vermeiden. Wie sich aus dem allgemeinen Verweis auf die Grundsätze des Benutzungsgebührenrechts ergibt, insbesondere aus Art. 8 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 und Abs. 6 Satz 1 KAG, muss sich aber die Bemessung der pauschalen Kostensätze auch bei der Erhebung von Feuerwehrkosten an den jeweiligen örtlichen Verhältnissen orientieren. Die durch Satzung festgelegten Pauschalsätze müssen sich also, wie der Senat bereits in einer früheren Entscheidung klargestellt hat, ihrer Höhe nach in etwa an denjenigen Kosten messen lassen, die tatsächlich angefallen sind (BayVGH, U.v. 18.7.2008 – 4 B 06.1839 – BayVBl 2009, 149 Rn. 25). Will eine

Gemeinde wie hier auch bei den Einsatzkosten für die ehrenamtlichen Feuerwehrdienstleistenden von der Möglichkeit der Pauschalierung nach Art. 28 Abs. 4 Satz 1 BayFwG Gebrauch mache, muss sie daher anhand eigener Erfahrungswerte nachvollziehbar darlegen, dass aufgrund der örtlichen Personalstruktur generell mit Kosten in der angesetzten Höhe zu rechnen ist. Die durch Feuerwehreinsätze verursachten Kosten für das ehrenamtlich tätige Personal beruhen zu wesentlichen Teilen auf Entschädigungs- und Erstattungszahlungen nach Art. 9 ff. BayFwG, die erfahrungsgemäß von Ort zu Ort in unterschiedlicher Höhe anfallen und insbesondere im Vergleich von Stadt und Land erheblich differieren können. Daher kann insoweit nicht auf einen statistisch ermittelten landesweiten Durchschnittswert verwiesen werden, zumal dabei unklar bleibt, inwieweit die ihm zugrunde gelegten örtlichen Pauschalsätze ihrerseits auf empirisch gesicherten Erfahrungswerten beruhen.

13
Ob die Plausibilisierung eines für die einzelne Gemeinde festgesetzten Pauschalsatzes nur durch Vorlage einer auf einem mehrjährigen Erfassungszeitraum beruhenden Kalkulation oder auch auf einfacherem Weg erfolgen kann, bedarf hier keiner Entscheidung. Entgegen den Einwänden der Beklagten im Berufungsverfahren ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass die durch den Einsatz ehrenamtlicher Dienstkräfte entstehenden Kosten nicht ortsbezogen kalkuliert und vom örtlichen Satzungsgeber prognostiziert werden können. Nach welchen Kriterien dabei dem in Art. 28 Abs. 4 Satz 2 BayFwG normierten Gebot eines angemessenen Abzugs für die gemeindliche Eigenbeteiligung Genüge getan werden kann, kann im vorliegenden Verfahren offenbleiben.

II.

14
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 2 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

15
Die Revision war nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.